ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XXXI SECTIO H 1997

Zakład Ekonomiki Przedsiębiorstwa i Marketingu
Wydziału Ekonomicznego UMCS

BARBARA BRYLSKA

Aktywna polityka rynku pracy w Polsce

Active Labour Market Policy in Poland

Przez szereg lat przedsiębiorstwa w Polsce działały z reguły przy niezrównoważonym rynku pracy. Poza pierwszym - krótkim okresem powojennym - charakteryzującym się przewagą poszukujących pracy nad wolnymi miejscami, nierównowaga na rynku pracy wyrażała się nadwyżką zapotrzebowania na siłę roboczą w stosunku do poszukujących pracy. Głęboko niezrównoważona sytuacja na rynku pracy występowała zwłaszcza w przekroju płci. W naszej gospodarce występowały zawsze dwa diametralnie różne rynki: rynek pracy mężczyzn i rynek pracy kobiet. Pierwszy charakteryzował się mniej lub bardziej pogłębioną przewagą wolnych miejsc pracy nad liczbą poszukujących pracy, drugi zaś aż do 1975 r. znacznymi nadwyżkami kobiecej siły roboczej.

Wprowadzenie zasad gospodarki rynkowej spowodowało konieczność zmian we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego, dostosowania zasad funkcjonowania jednostek gospodarczych do reguł gry rynkowej. Istotnym elementem gospodarki rynkowej jest rynek siły roboczej. Stąd też wszystkie zmiany związane z realizacją procesu zasadniczych przeobrażeń systemowych oraz racjonalizacją czynnika wytwórczego, jakim jest siła robocza, spowodowały zmiany w polityce zatrudnienia i sytuacji na rynku pracy. Dominujący w gospodarce planowej rynek pracobiorcy przekształcił się w typowy dla gospodarki konkurencyjnej - rynek pracodawcy.

Włączenie mechanizmu rynkowego, jako weryfikatora regulacji popytu i podaży zmusza do innego spojrzenia na problemy zasobów pracy i chłonności

rynku pracy. Proces tworzenia wolnego rynku w pierwszej kolejności wpływa na zwiększenie wrażliwości przedsiębiorstw na płace i ceny innych nakładów. Brak dotychczas takiej wrażliwości można uznać za główny czynnik kształtujący wielkość ukrytego bezrobocia[1] w Polsce, szacowanego w latach 80. na 20–30%.[2]

Przejawem uruchomienia mechanizmów rynkowych w gospodarce polskiej jest gwałtowny spadek liczby ofert pracy i stale wzrastająca liczba zwalnianych pracowników rejestrowanych jako bezrobotni.

Uznając, że bezrobocie w warunkach gospodarki rynkowej jest zjawiskiem naturalnym (choć, gdy przekracza ustalone granice - negatywnym), to jednak jego obecny poziom w Polsce uważa się za zbyt wysoką ceną przekształceń systemowych.

W końcu 1990 r. nierównowaga na krajowym rynku pracy wyraziła się prawie 1125 tys. bezrobotnych, którym zaoferowano niewiele ponad 50 tys. wolnych miejsc pracy.[3] Do końca grudnia 1994 roku liczba bezrobotnych zarejestrowanych w biurach pracy wzrosła do 2838,0 tys. przy czym wzrost ten nie był równomierny.

Należy odnotować przyspieszenie wzrostu bezrobocia w latach 1990–1991 i zdecydowanie wolniejszy wzrost w latach 1992–1993 oraz spadek w roku 1994, co ilustrują dane w tabeli 1. W porównaniu z I kwartałem 1990 r. liczba zarejestrowanych na koniec grudnia 1994 roku zwiększyła się ponad 10-krotnie, zaś wskaźnik bezrobocia osiągnął wysoki poziom sięgając w grudniu 1994 roku - 16,0%.

Należy podkreślić, że struktura bezrobocia w Polsce ma swoją specyfikę. Charakterystyczną cechą bezrobocia w naszym kraju jest jego silne zróżnicowanie w poszczególnych grupach. Obserwuje się silniejszy wzrost bezrobocia wśród kobiet niż mężczyzn. W końcu 1994 roku udział kobiet w ogólnym bezrobociu stanowił 52,7%.

Analiza struktury bezrobotnych według wieku zarejestrowanych potwierdza tezę, iż bezrobocie dotyka przede wszystkim ludzi młodych. Najbardziej liczną

---

[1] Stwierdzenie, że w danej gospodarce występuje bezrobocie ukryte, jest równoznaczne z tezą, że krańcowa wydajność jest równa zeru, a może być nawet ujemna. Zob. M. Góra, M. Rutkowski, *Popyt na pracę, oraz bezrobocie ukryte w Polsce w l. 80-tych*, „Ekonomista" 1990, nr 2–3.

[2] Zob. P. Glikman, *Ukryte bezrobocie*, „Życie Gospodarcze" 1992, nr 13.

[3] Podkreślić należy, że dane o liczbie ofert nie odzwierciedlają rzeczywistego zapotrzebowania na pracowników, ponieważ wiele przedsiębiorstw angażuje pracowników bez pośrednictwa biur pracy i jednocześnie znaczna część bezrobotnych znajduje zatrudnienie dzięki własnym staraniom bez formalnego zarejestrowania u pracodawcy, stąd też ustalanie rzeczywistego popytu na siłę roboczą jest wręcz niemożliwe.

grupę stanowią ludzie młodzi w wieku do 25 lat. Ich udział w ogólnej liczbie bezrobotnych oscyluje w analizowanym okresie wokół 35%. W wieku największej aktywności zawodowej (25–44 lat) – najbardziej twórczym okresie życia – bezrobotni stanowili ponad połowę ogółu zarejestrowanych osób.

Tab. 1. Sytuacja na rynku pracy w Polsce w latach 1990–1994
The situation on the labour market in Poland in the years 1990–1994

Lata	Bezrobotni ogółem (w tys.)	Oferty (w tys.)	Stopa bezrobocia (w %)
1990			
I kw.	266,6	24,1	1,5
II kw.	568,2	42,5	3,2
III kw.	926,4	61,0	5,2
IV kw.	1126,1	54,1	6,3
1991			
I kw.	1322,1	45,8	7,3
II kw.	1574,1	47,4	8,6
III kw.	1970,9	48,0	10,7
IV kw.	2155,6	29,1	11,8
1992			
I kw.	2216,4	26,8	12,1
II kw.	2296,7	31,7	12,6
III kw.	2498,5	40,5	13,6
IV kw.	2509,3	22,9	13,6
1993			
I kw.	2648,7	27,2	14,4
II kw.	2701,8	37,0	14,8
III kw.	2830,0	41,8	15,4
IV kw.	2889,6	21,5	16,4
1994			
I kw.	2950,1	33,4	16,7
II kw.	2933,0	45,4	16,6
III kw.	2915,0	52,3	16,5
IV kw.	2838,0	25,2	16,0

Źródło: Informacja o stanie i strukturze bezrobocia z lat 1990–1994, GUS.

Zdecydowaną większość wśród bezrobotnych stanowią osoby mające kwalifikacje zawodowe. Osoby z wykształceniem ponadpodstawowym stanowiły na koniec 1994 roku blisko 70%. Wśród nich przeważają bezrobotni z wykształceniem zasadniczym zawodowym (blisko 40%), zaś średnim zawodowym – 20%. Oznacza to marnotrawstwo nakładów społecznych poniesionych na ich wykształcenie, jak również dewaluację zdobytych kwalifikacji zawodowych.

Procesy narastania bezrobocia przebiegają w sposób przestrzennie zróżnicowany. Ogólnie można stwierdzić, że województwa o słabej infrastrukturze przemysłowej mają większe problemy z zapewnieniem miejsc pracy niż województwa silniej uprzemysłowione, wielofunkcyjne o dużym zróżnicowaniu struktur wytwórczych, wysokim poziomie dochodów ludności i tempie rozwoju sektora prywatnego.[4]

W roku 1994 w 14 województwach stopa bezrobocia przekroczyła 20%, osiągając najwyższy poziom w województwach: słupskim - 30,5%, suwalskim - 29,1%, konińskim - 28,0%, olsztyńskim - 28,2%, wałbrzyskim - 27,1%, elbląskim - 26,1%. W 8 województwach spośród wspomnianych 14, stopa bezrobocia należała do najwyższych już w roku 1990, przyjęła zatem postać chroniczną.

Najniższą stopę bezrobocia odnotowano w województwach: warszawskim - 7,5%, krakowskim - 8,5%, poznańskim - 8,8%, katowickim - 10,1% i bielskim - 11,5%.

Z powyższych danych wynika, że w Polsce istnieje nie jeden a wiele rynków pracy o bardzo zróżnicowanej strukturze podaży i popytu. Nie można zatem patrzeć na sytuację na rynku pracy globalnie i ignorować jego strukturę i zróżnicowanie. Brak rynku mieszkaniowego w Polsce utrudnia bowiem przestrzenną mobilność kadr, ograniczając znacznie przepływ siły roboczej i wyrównywanie tą drogą podaży i popytu w skali globalnego rynku pracy.

Niepokojącą cechą polskiego bezrobocia jest wydłużający się okres przebywania na zasiłku i oczekiwania na pracę. Wśród bezrobotnych dominują osoby oczekujące na pracę ponad 12 miesięcy. Ich udział w ogólnej liczbie bezrobotnych się zwiększył i w 1994 r. oscylował wokół 44%. Bezrobocie długotrwałe niesie za sobą nieuniknione koszty wynikające z bezczynności zawodowej znacznej części zasobów pracy, tym bardziej, że w warunkach polskich, bezczynność obejmuje osoby o wysokich kwalifikacjach.

W tej sytuacji ciężar przeciwdziałania bezrobociu powinien zdaniem wielu ekonomistów[5] koncentrować się na działaniach aktywnych nakierowanych szczególnie zapobieganie długoterminowemu bezrobociu. Bezrobotnym tym trudniej jest znaleźć pracę niż osobom, które są zarejestrowane krócej.

---

[4] Zob. B. Brylska, *Przestrzenne zróżnicowanie poziomu bezrobocia w warunkach zmian systemowych gospodarki polskiej* [w:] *Procesy przystosowane w gospodarce do warunków rynkowych*, red. G. Sobczyk, Wyd. UMCS, Lublin 1995, s. 185-191.

[5] Zob. R. Layard, S. Nikell, A. Jackman, *The Unemployment Crisis*, Oxford University Press, 1994, s. 95.

Długotrwałość bezrobocia oraz jego koncentracja przestrzenna jak również wysokie bezrobocie wśród niektórych grup społecznych określają zadania i wybór środków działania na rynku pracy. W programie rządowym wymienia się następujące priorytetowe zadania polskiej polityki rynku pracy:

- tworzenie nowych i ochrona istniejących produktywnych miejsc pracy;
- dynamizacja i aktywizacja rynku pracy;
- specjalne programy działania w obszarach szczególnych zagrożeń;
- usprawnienie systemu osłonowego dla osób bezrobotnych;
- integracja działań wszystkich podmiotów rynku pracy.[6]

Akcentuje się w nim równocześnie, że polityka rynku pracy traktowana jest w działaniach rządu jako integralny element długofalowej polityki gospodarczej.

Celem polityki rynku pracy jest bezpośrednie oddziaływanie na procesy zachodzące na rynku pracy. Polityka rynku pracy zmierza do możliwe pełnego produkcyjnego wykorzystania zasobów pracy, do przeciwdziałania bezrobociu i do minimalizacji jego negatywnych skutków ekonomicznych i społecznych.

Wielokierunkowe działania w ramach polityki rynku pracy dzieli się na dwie podstawowe grupy:

1) pasywne środki polityki rynku pracy, skierowane na zmniejszenie podaży pracy, łagodzenie skutków negatywnych bezrobocia i zabezpieczenie socjalne bezrobotnych,

2) aktywne środki polityki rynku pracy, skierowane na wzrost zatrudnienia i ochronę istniejących miejsc pracy.

Ten sposób rozwiązywania trudności na rynku pracy pozwala uniknąć negatywnego wpływy świadczeń dla bezrobotnych na kształtowanie się okresu kształtowanie się okresu poszukiwania pracy oraz ogólnego poziomu bezrobocia. Programy te wymagają zwiększonych wydatków z budżetu państwa ponad sumy przeznaczone na świadczenia dla bezrobotnych a nawet przynoszą określone wpływy w postaci podatków z tytułu uruchomienia działalności gospodarczej.[7] Należy zatem zwiększyć środki na realizację aktywnych programów rynku pracy, kosztem działań osłonowych - pasywnych, które są nie tylko kosztowne ale i mało skuteczne.

Na podstawie doświadczeń rozwiniętych krajów kapitalistycznych można wyróżnić następujące główne kierunki działań mających na celu bezpośrednie zwiększenie miejsc pracy (popytu na siłę roboczą):

---

[6] *Program przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego negatywnych skutków*, MPiSS i Urząd Pracy, Warszawa 1993.

[7] Layard, *op. cit.*, s. 95.

– tworzenie nowych miejsc pracy w sektorze państwowym na podstawie specjalnych programów zwiększenia zatrudnienia;

– subsydiowanie zatrudnienia;

– promowanie szeroko rozszerzonej przedsiębiorczości (rozwój małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych);

– szkolenia i doradztwo zawodowe.

Istotnym kierunkiem działań zmierzających do zwiększenia popytu na siłę roboczą jest tworzenie nowych miejsc pracy za pomocą selektywnych (specjalnych programów zatrudnienia w sektorze podstawowym). Celem ich jest zapewnienie tymczasowego zatrudnienia w dziedzinach społecznie użytecznych, lecz nie przynoszących zysku. Obejmują one pewne grupy bezrobotnych: młodych, pozostających bez pracy przez długi okres itp. Koszty zmniejszenia bezrobocia na 1 osobę ponoszone są przez budżet państwa w ramach tych programów są mniejsze niż w przypadku obniżki podatków. Ponadto małe jest prawdopodobieństwo inflacji.[8]

Programy te podejmowane są szczególnie w rejonach istotnego zagrożenia bezrobociem. Identyfikacja tych rejonów odbywa się na podstawie określonych kryteriów, do których m.in. należą:

– faktyczna wysoka i spodziewana stopa bezrobocia,

– wysoki udział zwolnień grupowych,

– monokulturowy charakter rynku pracy.

Rejony te są na ogół słabiej uprzemysłowione, niedoinwestowane, co czyni je mało atrakcyjnymi dla inwestorów. Brak kapitałów na tworzenie nowych miejsc pracy i niewielkie środki na aktywną politykę rynku pracy pogłębiają trudności ze znalezieniem pracy. Rozwiązanie tego trudnego problemu wymaga stosowania specjalnych działań proinwestycyjnych ułatwiających pozyskiwanie środków, jak też tworzących zachęty dla potencjalnych inwestorów.

Spośród wielu stosowanych instrumentów na uwagę zasługują:

– ulgi podatkowe i preferencyjne kredyty dla inwestorów,

– system przyspieszonej amortyzacji od środków trwałych,

– ulgi podatkowe dla bezrobotnych promujące samozatrudnianie,

– pożyczki na rozpoczęcie działalności,

– dotowanie inwestycji infrastrukturalnych oraz inwestycji zwiększających mobilność pracowniczą,

– tworzenie specjalnych stref ekonomicznych.

---

[8] K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992, s. 126.

Za jeden z istotniejszych elementów dynamizujących rynek pracy w rządowym programie przeciwdziałania bezrobociu uznano również zatrudnienie bezrobotnych w ramach tzw. robót publicznych i prac interwencyjnych.

Jeżeli chodzi o roboty publiczne, to ich celem jest doraźne tworzenie nowych miejsc pracy dla ożywienia rynku pracy w pożądanym gospodarczo i społecznie kierunku. Roboty publiczne polegają przede wszystkim na realizowaniu inwestycji zarówno w znaczeniu ogólnopaństwowym (np. budowa dróg, roboty melioracyjne), jak i lokalnym (np. wodociągi, oczyszczanie ścieków, budownictwo mieszkaniowe itp.). W ramach prac publicznych do końca sierpnia 1995 r. zatrudnionych było 73,3 tys. osób (11,3 tys. kobiet i 61,0 tys. mężczyzn). Większość wśród nich - bo 61,5% - stanowiły osoby pozostające bez pracy dłużej niż rok.

Prace interwencyjne postrzegane są w działaniach urzędów pracy jako metoda zwiększenia szans na znalezienie pracy okresowej lub stałej, zwłaszcza dla osób długotrwale bezrobotnych, które miały problemy ze znalezieniem stałego miejsca zatrudnienia to osoby, których okres oczekiwania na pracę przekraczał 12 miesięcy. Należy podkreślić, że ta forma pomocy bezrobotnym jest również atrakcyjna dla pracodawcy. Otrzymują oni z urzędu pracy refundację części poniesionych kosztów, tj. częściową refundację płacy i składek na ubezpieczenie społeczne.

Na koniec sierpnia 1995 r. zatrudnionych było w ramach prac interwencyjnych 106,4 tys. osób, w tym 52,0 tys. kobiet i 54 tys. mężczyzn. W sumie osoby, które znalazły pracę w ramach tych dwu form zatrudnienia stanowiły 6,7% ogółu zarejestrowanych w tym okresie bezrobotnych, a więc ich udział w zmniejszaniu bezrobocia był dość znaczny.

Specjalne programy na polskim rynku pracy obejmują też różne grupy społeczne dotknięte wysokim bezrobociem. Są to programy dla:

- młodych bezrobotnych,
- absolwentów,
- kobiet,
- niepełnosprawnych,
- długotrwale bezrobotnych,
- osób zwalnianych z PGR i restrukturyzowanych zakładów.

W programach dla młodych bezrobotnych i absolwentów podkreśla się konieczność reformy szkolnictwa, zmiany kierunków kształcenia i dostosowania ich w większym stopniu do potrzeb rynku pracy. Podejmuje się w ich ramach problem przygotowania młodzieży do aktywnego poszukiwania pracy, jak również poradnictwa zawodowego. Dąży się do zapewnienia młodym ludziom i ab-

solwentom pracy stałej lub okresowej – w ramach prac interwencyjnych, możliwości szkolenia, odbywania zajęć prowadzonych prze kluby pracy, zapobiegających trwałemu izolowaniu do rynku pracy.

Ogromne społeczne znaczenie mają działania na rzecz ograniczenia bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych. Biorą w nich udział wraz z MPiSS i jego agendami instytucje wyspecjalizowane, takie jak: Biuro Pełnomocnika ds. Zatrudnienia i Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Wśród działań tych na uwagę zasługują:

– szkolenia i przekwalifikowania, mające na celu stałe podnoszenie kwalifikacji niepełnosprawnych bezrobotnych;

– rozwój infrastruktury rehabilitacyjno-socjalnej;

– wspieranie działalności zakładów pracy chronionej;

– zachęty ekonomiczno-finansowe do tworzenia miejsc pracy dla niepełnosprawnych;

– dofinansowania zakupów wspierających aktywność zawodową osób niepełnosprawnych,

– rozwój doradztwa zawodowego dla niepełnosprawnych, którzy chcą rozpocząć własną działalność gospodarczą.

Środki na realizację wymienionych działań pochodzą z Funduszu Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Funduszy MPO i Stowarzyszenia Wymiany Wartości Wschód–Zachód (EVEO).

Ważnym instrumentem oddziaływania na tworzenie nowych i utrzymywanie dotychczasowych miejsc pracy jest subsydiowanie zatrudnienia i płac. Subsydia otrzymują prywatne przedsiębiorstwa albo w formie dotacji bezpośredniej, albo w formie ulg podatkowych. Dotacja bezpośrednia pokrywa całość lub część płac pracowników, którzy nie zostaną zwolnieni z pracy lub zostaną przyjęci do pracy. Ulgi podatkowe są proporcjonalne do liczby pracowników nowo przyjętych do pracy lub zatrzymanych przez pracodawcę. Taka forma subsydiowania to subsydia marginalne. Wysokość subsydiów może być zróżnicowana zależnie od regionu, przemysłu, grupy pracowników, wysokości płac.

Subsydia są finansowane albo z funduszu zatrudnienia, albo z funduszu zasiłków. Subsydiowanie jest więc alternatywą dla wypłacania zasiłków. Zasadnicza różnica polega na tym, że służy ono wzrostowi zatrudnienia, a więc zmniejszenia bezrobocia.

Dużą zaletą programów subsydiowania zatrudnienia jest stworzenie możliwości zatrudnienia tych pracowników, którzy bez ingerencji służb pracy i wsparcia finansowego nie zostaliby zatrudnieni.

Kierunkiem działań mającym na celu zwiększenie liczby miejsc pracy jest popieranie szeroko rozumianej przedsiębiorczości indywidualnej. Formy i spo-

soby stymulowania inicjatywy prywatnej są różnorodne. Można do nich zaliczyć ogólne oddziaływanie w ramach polityki gospodarczej, poprzez stworzenie warunków rozwoju przedsiębiorczości prywatnej, a także programy lokalne i specjalne skierowane na wzrost samozatrudnienia i rozwój małych firm.

Tworzenie warunków systemowych sprzyjających rozwojowi małych firm jest ważnym kierunkiem polityki realizowanej w ramach programów społeczno-gospodarczych każdego państwa. Dla przedsiębiorstwa istotne jest, aby polityka ta tworzyła spójne, klarowne, trwałe reguły gospodarowania.

Polityka społeczno-gospodarcza realizowana w Polsce do końca 1989 nie sprzyjała przedsiębiorczości małych firm prywatnych. Przedsiębiorczość prywatna miała postać kontrolowaną. Stała bariera podaży i administracyjne zarządzanie gospodarką przez państwo zastąpiły i wyeliminowały prawa ekonomiczne, mechanizm rynkowy, ludzką przedsiębiorczość, konkurencję i zdolność do ponoszenia ryzyka. Większość społeczeństwa pozbawiono możliwości działania na własny rachunek.[9]

Powszechnie sądzono, że przeobrażenia systemowe zapoczątkowane w roku 1990, uruchamiające mechanizm gospodarki rynkowej, zwiększą znacznie możliwości rozwojowe małych firm prywatnych.

W praktyce okazało się, że nadmiernie restrykcyjna polityka monetarna, fiskalna i płacowa, zapoczątkowana w ramach tzw. programu stabilizacyjnego Balcerowicza, i wywołana przezeń recesja gospodarcza spowodowała, że małe przedsiębiorstwa stoją często przed określonymi barierami rozwojowymi i problemami zagrażającymi ich egzystencji. Nie pobudziła w dostatecznym stopniu przedsiębiorczości, a stała się powodem rozległych obszarów patologii gospodarowania. Zasadniczą sprawą rozwoju małych firm jest stworzenie – wzorem państw zachodnich – rozbudowanej infrastruktury finansowej.

W gospodarce rynkowej finansowe wspieranie małych przedsiębiorstw polega na zwiększeniu dostępu do kredytu oraz negocjowaniu łagodniejszych warunków jego zwrotu. W Polsce w okresie transformacji systemowej chodzi nie tylko o ułatwienie dostępu do kredytu, ale także o jego potanienie. Zasadniczą sprawą jest również zabezpieczenie gwarancji kredytowych, stworzenie sieci banków poręczających (np. Banku Gwarancyjnego) oraz instytucji parabankowych ukierunkowanych na *small business*.

Zdecydowana większość firm w Polsce obchodzi się w swej działalności bez kredytu bankowego, opierając się na środkach własnych i pożyczkach ro-

[9] B. Brylska, K. Ciejpa-Znamirowski, *Zewnętrzne uwarunkowania rozwoju małego biznesu* [w:] *Funkcjonowanie małych firm w warunkach zmian systemowych*, red. G. Sobczyk, Wyd. UMCS, Lublin 1995, s. 110.

dzinnych. Różni to ich sytuację od opartego na kredycie rozwoju firm w innych krajach.

Banki niechętnie promują kredytowanie małego biznesu, traktując drobnych biznesmenów jako grupę zwiększonego ryzyka. Starają się tego ryzyka uniknąć z powodu wysokiego współczynnika złych kredytów, małego doświadczenia w ocenie wiarygodności kredytowej sektora prywatnego, jak i oceny samego ryzyka. Poważną barierą jest niedoskonałe prawo o zabezpieczeniach, prawo upadłościowe ograniczające możliwości zaspokojenia wierzytelności banku w razie bankructwa firmy. Słabością systemu bankowego jest również słaby monitoring kredytów. Ryzyko bankowe okresu transformacji w Polsce jest dużo wyższe niż w innych krajach. W wielu rozwiniętych krajach świata państwo przejmuje na siebie część ryzyka spłaty kredytów, tworząc specjalne fundusze gwarancyjne i wyspecjalizowane instytucje, które mogłyby tych gwarancji udzielać.

W Polsce powstało wiele różnych koncepcji na rzecz promocji przedsiębiorczości w postaci np. centrów innowacji, inkubatorów przedsiębiorczości itp, ale nie są one w stanie wyeliminować istotnej bariery umożliwiającej rozwój tej grupy przedsiębiorstw tj. bariery finansowej.

Niska na ogół rentowność małych firm hamuje właściwe procesy inwestycyjne, dlatego celowe jest zastosowanie ulg inwestycyjnych dla tych zakładów, których budowa lub modernizacja wpłyną na wzrost zatrudnienia i rozwój firm, gdyż ogromna skala obciążeń wyniku finansowego brutto powoduje w wielu przedsiębiorstwach zapaść finansową i doprowadza je do bankructwa. Równie ważną rzeczą jest zapewnienie profesjonalnych, a jednocześnie tanich usług doradczych i informacyjnych. Pomoc w przezwyciężaniu trudności rozwojowych małych firm powinna być w dużej mierze celem aktywnej polityki rynku pracy.

Ważnym środkiem polityki rynku pracy jest działalność edukacyjna. Wszelkie formy szkolenia bezrobotnych mają na celu nie tylko przygotowanie do podjęcia pracy, ale też inicjowanie własnej przedsiębiorczości. Poglądy na temat skuteczności ich oddziaływania na zmniejszenie bezrobocia są zróżnicowane. Doświadczenia krajów odnoszących sukcesy w ograniczaniu bezrobocia wskazują na istotne znaczenie efektywnych szkoleń.[10] Ekonomistka amerykańska, J. Robinson, podkreśla jednak, że tego rodzaju środki zaradcze mają istotne znaczenie w okresie wysokiego poziomu działalności gospodarczej, gdy ist-

[10] Zob. G. Koptas, *Brytyjskie doświadczenia bezrobocia – możliwości wykorzystania w Polsce* [w:] *Przeciwdziałanie bezrobociu*, IPiSS, z. 8, s. 109–114; M. Dziubińska-Michalewicz, *Rola edukacji w ograniczeniu bezrobocia*, „Polityka Społeczna" 1990, s. 11–12.

nieją wolne stanowiska pracy. W okresie ostrego bezrobocia przynoszą niewielki pożytek.[11]

W Polsce w okresie przeobrażeń systemowych istotnie szkolenie bezrobotnych jest utrudnione z uwagi na brak wiedzy o tym, jakie dziedziny będą rozwijane, jakie zaś nie. Do szkoleń na większą skalę nie zachęca też fakt, że większość przedsiębiorstw ograniczała znacznie przyjęcia do pracy.

Zaznaczyć należy, że w zmienionych warunkach gospodarowania, w sytuacji rynku pracodawcy, wymagania w stosunku do przyszłych pracowników uległy zaostrzeniu, co wyeliminowało z rynku pracy wielu dotychczas zatrudnionych pracowników oraz stanowiło barierę w znalezieniu zatrudnienia. Zmiana zawodu lub podniesienie kwalifikacji stało się dla wielu osób warunkiem znalezienia pracy.

Podkreślenia wymaga fakt, że 85% obecnego zasobu kwalifikacji pracowniczych zostało uformowane w latach PRL, dlatego też przydatność tych kwalifikacji w okresie budowy gospodarki rynkowej jest ograniczona. Kształcenie zawodowe i wyższe miało, w warunkach gospodarki centralnie planowanej, charakter wyraźnie ilościowy, z istotnym uszczerbkiem dla nowoczesności i jakości kształcenia. Przydatność odziedziczonego po innej doktrynie kształcenia zasobu kwalifikacji dotyczy w szczególny sposób niektórych grup pracowników o najwyższych kwalifikacjach, głównie ekonomistów i prawników, którzy kończąc studia w okresie gospodarki centralnie sterowanej mogą się stać barierą hamującą przekształcenia struktury gospodarczej.[12]

W szkolnictwie zawodowym dominacja kształcenia dla tradycyjnych gałęzi przemysłu (węglowego, metalurgicznego, obronnego) – wraz z procesem restrukturyzacji przemysłu i rozwojem nowoczesnych gałęzi wymagać również będzie adaptacji umiejętności tychże pracowników, dostosowując je do wymagań nowoczesnej gospodarki.

Problemem są niedopasowania strukturalne szkolnictwa zawodowego do potrzeb lokalnych i regionalnych rynków pracy. Wykwalifikowani robotnicy w dużej części zawodów, jakie oferuje szkolnictwo zawodowe na danym terenie, w ogóle nie mają szans na zdobycie pracy. Wymaga to ograniczenia lub zmiany kierunków kształcenia. Ponieważ procesy dostosowawcze systemu edukacji do zasad gospodarki rynkowej i potrzeb rynku pracy są procesem długotrwałym, lukę tę w określonym stopniu starają się wypełnić Rejonowe Urzędy

---

[11] Zob. J. Robinson, *Walka z bezrobociem*. Lublin 1991, s. 77.

[12] Zob. M. Gmytrasiewicz, *Szkolnictwo zawodowe i wyższe a rynek pracy*, „Rynek Pracy" 1994, s. 3.

Pracy poprzez organizowanie szkoleń bezrobotnych w celu zwiększenia ich szans na uzyskanie zatrudnienia, podwyższenia dotychczasowych kwalifikacji zawodowych lub zwiększenia aktywności zawodowej. Organizacja takich kursów wymaga jednak dobrej znajomości zapotrzebowania na rynku pracy na fachowców w określonych zawodach oraz ciągłego sprawdzania skuteczności szkoleń. Pozwala to na doskonalenie metod szkolenia oraz eliminację kursów, po których osoby w nich uczestniczące i tak nie znajdą pracy.

Efektywność szkoleń wyrażająca się wskaźnikiem udziału u osób zatrudnionych w stosunku do przeszkolonych jak również wskaźnikiem zatrudnionych w zawodzie, w którym byli szkoleni do ogółu zatrudnionych nie jest zbyt wysoka. Waha się w granicach 30–35%. Związane jest to w jakiejś mierze z brakiem wyraźnie sprecyzowanych kierunków rozwoju gospodarki lokalnej. Niedostateczna informacja o stanie gospodarki regionu oraz ograniczona wiedza dotycząca perspektyw finansowych i kadrowych podmiotów gospodarczych uniemożliwia prognozowanie wyprzedzających działań urzędów pracy w zakresie szkoleń. Brak jasno określonych potrzeb ze strony rynku pracy czyni je mniej skutecznymi. Należy przy tym zaznaczyć, że część uczestników kursu nie jest zainteresowana znalezieniem zatrudnienia, traktuje szkolenie jako sposób na przedłużenie okresu pobierania zasiłku.

Mimo stosunkowo niewysokiej, na obecnym etapie transformacji gospodarki, efektywności szkoleń i przekwalifikowań są one ważnym elementem walki z bezrobociem. Ich stosowanie jest szansą częściowego łagodzenia rozmiarów tego zjawiska. Możliwość zmiany lub podwyższenia kwalifikacji daje bezrobotnym oprócz zwiększenia szansy znalezienia pracy poczucie dowartościowania, a także wyzwala większą aktywność zawodową, co stwierdziła ponad połowa respondentów.

W reasumpcji rozważań należy podkreślić, że poszczególne instrumenty polityki rynku pracy są wykorzystywane w sposób zróżnicowany.

Znacząca rola przypada działaniom osłonowym. Począwszy od 1991 roku ponad 80% środków Funduszu Pracy przeznacza się na wypłacenie zasiłków.[13] Na aktywne środki przeciwdziałania bezrobociu przeznacza się zaledwie kilkanaście procent, co ilustrują dane w tab. 2, przy czym gros środków – ponad 11% – pochłaniają wydatki na zatrudnienie w ramach prac interwencyjnych

[13] Fundusz Pracy jest podstawowym źródłem środków przeznaczonych na łagodzenie skutków, zmniejszanie rozmiarów bezrobocia utworzonym w 1989 r. Dochodami Funduszu Pracy są głównie dotacje z budżetu państwa, obowiązkowe składki zakładów pracy oraz osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej pracy, pozarolniczej działalności, początkowo w wysokości 2%, aktualnie – 3%.

i robót publicznych. Zbyt małe środki przeznacza się na pożyczki na rozpoczęcie własnej działalności, zaledwie 0,6%, podczas gdy pobudzenie i umożliwienie przedsiębiorczości, zwłaszcza w regionach dotkniętych wysokim bezrobociem, stwarza największe szanse na zmniejszenie tego zjawiska.

Tab. 2. Struktura wydatków z Funduszu Pracy w roku 1995 (stan na koniec sierpnia)
The structure of expenditures from the Labour Fund in 1995 (the state at the end of August)

Wyszczególnienie	W %
Ogółem	100,0
w tym:	
Zasiłki dla bezrobotnych	82,4
Formy aktywne ogółem z tego:	14,0
– przyuczenia do zawodu i przekwalifikowania	0,8
– prace inwentaryzacyjne	5,6
– roboty publiczne	5,8
– pożyczki na działalność gospodarczą	0,6
– pożyczki na dodatkowe miejsca pracy w przedsiębiorstwach	0,3
– refundacja wynagrodzeń absolwentów	0,8

Źródło: Informacja o stanie i strukturze bezrobocia w sierpniu 1995, Krajowy Urząd Pracy Warszawa 1995, nr 8, s. 17.

Podstawowym ograniczeniem dla aktywnej polityki rynku pracy w Polsce jest szczupłość środków, które są przeznaczone na ten cel. W krajach zachodnich na programy rynku pracy przeznacza się znacznie większe sumy. Udział środków aktywnych w całkowitych wydatkach na bezrobocie jest najwyższy w Szwecji (69%), Szwajcarii (44%), Japonii (34%), St. Zjednoczonych 36%).[14] W rezultacie bezrobocie w tych krajach jest relatywnie niskie.

W Polsce, wzorem krajów zachodnich, należy zatem preferować takie formy działalności, które by umożliwiły ponowną aktywizację zawodową jak największej liczbie osób poszukujących pracy. Działania najsilniej aktywizujące powinny być podejmowane wobec ludzi młodych, zwłaszcza absolwentów. Skuteczność aktywnej polityki rynku pracy zależeć będzie od wspierania przez makropolitykę. Jest to o tyle istotne, że nasilą się zarówno procesy strukturyzacji gospodarki w przekrojach działowo-gałęziowych i własnościowych, jak

[14] Z. Dach, *Bezrobocie w okresie przemian systemowych gospodarki polskiej*, Ossolineum, Kraków 1993, s. 84.

i wewnątrz przedsiębiorstw. które mogą wywrzeć istotny wpływ na rynek pracy. Stwarza to poważne wyzwanie dla polityki rynku pracy.

SUMMARY

Market mechanisms in Polish economy are reflected in rapid increase of unemployment. At the end of 1994 the number of the unemployed reached 2,838,000 people. The duration of unemployment period, its spatial concentration as well as high unemployment among certain social groups require a more active role of the labour market at the cost of passive, protective measures.

Among the instruments of active policy of the labour market, one should enumerate special empolyment programs in the private sector, subsidizing employment and salaries, promoting broadly understood enterprise and training. The efficiency of particular activities is differentiated. The basic limitation for an active policy of the labour market in Poland is shortage of the means for this aim. In western countries 30–60% of the means for fighting against unempolyment is designed for the active programs of the labour market,while in Poland it is only several percent.

In the nearest years, the processes of economic restructuring can increase unemployment. It will be a serious challenge for the policy of the labour market which should be an integral element of long-term economic policy.